

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A INSERÇÃO DO JOVEM NO MERCADO DE
TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMEIRO
EMPREGO NO BRASIL
(2003-2008)**

PAULO VITOR MARQUES PADILHA
matrícula nº: 105089092

ORIENTADOR: Prof. João Saboia
CO – ORIENTADOR: Marcelo Nicoll

SETEMBRO 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A INSERÇÃO DO JOVEM NO MERCADO DE
TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMEIRO
EMPREGO NO BRASIL
(2003-2008)**

PAULO VITOR MARQUES PADILHA
matrícula nº: 105089092

ORIENTADOR: Prof. João Saboia
CO – ORIENTADOR: Marcelo Nicoll

SETEMBRO 2010

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.

Dedico este trabalho ao meu amado filho João.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela força concedida diante dos maiores desafios.

Ao meu amado filho João, pela fonte inesgotável de amor e paz.

À tia Sueli, por acreditar em meus sonhos e pela luta incessante em torná-los viáveis. À minha mãe, por toda contribuição na formação do meu caráter.

Aos meus avós, pelo exemplo maior de amor e dedicação ao próximo.

Às minhas queridas irmãs Maiara, Larissa e Fernanda, pela inspiração nas horas mais difíceis.

Meus agradecimentos ao meu orientador, João Saboia, e ao meu co-orientador, Marcelo Nicoll, pela inestimável atenção prestada e pelo exemplo de dedicação à vida acadêmica.

Aos amigos e aos professores do Instituto de Economia da UFRJ, cruciais à minha busca pelo saber. A Felipe Barbosa, Neemias Albert e Rodrigo Strong meus distintos agradecimentos por todo o companheirismo desde o primeiro período da faculdade.

À tia Sandra e família, que tanto colaboram no início dessa caminhada.

À tia Soni e família, fundamentais para esta conquista.

Ao primo Rafael e sua mulher, Patrícia, pela prazerosa temporada.

Ao meu compadre, Oswaldo, pela paciência e pelo companheirismo na labuta do lar.

Ao meu irmão da vida, André, e a toda sua família, meus sinceros agradecimentos.

A Christian Travassos, João Gomes, Leonardo Lima e Marcelo Nicoll, pela rotina de aprendizado na Superintendência de Economia e Pesquisas da Fecomércio-RJ.

À Marta, pelo suporte no jurídiquês.

A todos os amigos, essenciais para cada um dos meus passos.

À Luana e sua família, pela certeza de que meu pequeno está sob os melhores cuidados.

Por fim, agradecimentos especiais ao meu saudoso avô Diógenes, base maior de tudo que sou hoje.

RESUMO

O desemprego entre os jovens tem sido cronicamente superior àquele verificado entre a população adulta. No Brasil, a despeito da evolução do emprego formal ao longo do período estudado, a inserção de jovens no mercado de trabalho, sobretudo aqueles de baixa renda e pouca escolaridade, persiste como um grande desafio para as políticas públicas de emprego. Diante desta perspectiva, este trabalho discorre sobre os dois principais programas de políticas públicas de emprego aos jovens, editados entre 2003 e 2008: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). Em grande medida, tais políticas foram norteadas pela necessidade de rompimento da barreira imposta pela ausência de um vínculo empregatício anterior. Este trabalho sugere que a elevada rotatividade do emprego juvenil contraria o senso comum de que suas altas taxas de desocupação decorram fundamentalmente da dificuldade de inserção no mercado de trabalho – quando, de fato, resultam da dificuldade em se manter empregado. Por fim, sugere-se que desemprego juvenil deva ser combatido por meio de políticas públicas que favoreçam a educação básica e programas de formação profissional, bem como por garantias de um ciclo duradouro de crescimento, tendo em vista que a inserção desta faixa etária no mercado de trabalho está condicionada a períodos de crescimento econômico sustentado.

ÍNDICE

Introdução	10
Capítulo I – A compreensão do Estado como agente de estabilidade social	12
I.I – Contexto histórico	12
I.II – Políticas de emprego: ativas x passivas	17
Capítulo II – O desemprego juvenil e Políticas Públicas de Primeiro Emprego no Brasil entre 2003 e 2008.....	21
II.I – Revisão literária sobre o desemprego juvenil	21
II.II – Políticas Públicas de Emprego aos Jovens no Brasil durante o período de 2003 a 2008.....	23
II.III – O diagnóstico equivocado	28
Capítulo III – A dinâmica do emprego juvenil no Brasil.....	30
III.I – A participação do emprego juvenil no mercado de trabalho	30
III.II – Caracterização das admissões de jovens em primeiro emprego	33
III.III – Caracterização das admissões de jovens em reemprego.....	38
Conclusão.....	44
Referências Bibliográficas	46

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de Desocupação segundo grupos de idade	31
Gráfico 2 - Taxa de Desocupação segundo grupos de idade x Geral	32
Gráfico 3 - Porcentagem do Primeiro Emprego nas Admissões Totais.....	33
Gráfico 4 - Admissões de Primeiro Emprego por Escolaridade	35
Gráfico 5 - Admissões de Primeiro Emprego por Regiões.....	36
Gráfico 6 - Admissões de Primeiro Emprego por Setor de Atividade.....	37
Gráfico 7 - Porcentagem do Reemprego nas Admissões Totais.....	39
Gráfico 8 - Admissões de Reemprego por Escolaridade	40
Gráfico 9 - Admissões de Reemprego por Regiões	42
Gráfico 10 - Admissões de Reemprego por Setor de Atividade	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número total de Admissões em Primeiro Emprego de Jovens entre 16 e 24 anos - 2003 a 2008	33
Tabela 2 - Distribuição do Primeiro Emprego de Jovens entre 16 e 24 anos, por sexo - 2003 a 2008.....	34
Tabela 3 - Remuneração Média (R\$) de Jovens entre 16 e 24 anos admitidos em Primeiro Emprego, por nível de escolaridade - 2003 a 2008.....	35
Tabela 4 - Número total de Admissões em Reemprego de Jovens entre 16 e 24 anos - 2003 a 2008.....	38
Tabela 5 - Distribuição do Reemprego de Jovens entre 16 e 24 anos, por sexo - 2003 a 2008.....	39
Tabela 6 - Remuneração Média (R\$) de Jovens entre 16 e 24 anos admitidos em Reemprego, por nível de escolaridade - 2003 a 2008.....	41

Introdução

Os jovens constituem uma parcela da população em que a incidência do desemprego está entre as mais elevadas. Bastos (2009) destaca como fatores condicionantes a vulnerabilidade destas ocupações diante de conjunturas econômicas adversas, o acúmulo restrito de experiências laborais, eventuais desalinhos entre o processo educacional e as exigências do mercado, a saída prematura da escola diante da necessidade de complementação da renda familiar, bem como a predileção dos empresários por trabalhadores adultos, que possuem hábitos de trabalho mais sedimentados. Pochmann (2007) afirma ainda que

“A emergência do desemprego estrutural entre os jovens torna mais distante as possibilidades de constituição de trajetórias ocupacionais e de vida vinculadas à ascensão social. O processo de imobilidade social intrageracional (a última ocupação não se diferencia do primeiro emprego), quando não o caso de regressão intergeracional (a posição de vida e trabalho do filho é inferior a do pai), pode tornar frustrada a perspectiva de construção de um futuro pelo trabalho decente, mesmo no ambiente de elevação da escolaridade.” (p. 2)

A despeito da evolução do emprego formal no Brasil ao longo dos últimos anos, a inserção de jovens no mercado de trabalho, sobretudo aqueles de baixa renda e pouca escolaridade, persiste como um grande desafio para as políticas públicas de emprego. Em sua maioria, tais políticas são norteadas pela necessidade de rompimento da barreira imposta pela ausência de um vínculo empregatício anterior. Madeira (2004), no entanto, sugere que o diagnóstico simples levou a uma solução de mesma natureza. *“É equivocado apostar que os altos níveis de desemprego juvenil decorrem, sobretudo, da dificuldade de romper, através de uma primeira oportunidade, o círculo vicioso imposto pela exigência de experiência anterior para o início no mundo do trabalho” (p.81).*

Este trabalho tem por objetivo demonstrar que as causas dos altos níveis de desemprego entre os jovens perpassam a barreira da falta de experiência na busca pelo primeiro trabalho.

Por conseguinte, busca-se identificar os determinantes para a persistência de patamares de desemprego elevados por esta parcela da sociedade.

Neste sentido, a avaliação da dinâmica do trabalho juvenil parte de 2003, ano de criação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), primeira política de emprego voltada especificamente para os jovens. Até então, as medidas de fomento à inserção juvenil no mercado de trabalho limitavam-se à legislação sobre estágio, aprendizagem e escolas técnicas.

No primeiro capítulo é feita uma fundamentação teórica da compreensão do Estado como agente de estabilidade social a partir da revisão literária do surgimento do *Welfare State*, da criação das políticas públicas de emprego e suas diferentes características, se passivas ou ativas.

O segundo capítulo inclui uma revisão da literatura nacional e internacional a fim de delinear aspectos teóricos do desemprego juvenil, bem como uma avaliação dos programas implementados no Brasil, entre 2003 e 2008, com o intuito comum da inserção do jovem no mercado de trabalho.

O capítulo seguinte avalia as peculiaridades do (des)emprego juvenil no período proposto a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da Pesquisa Mensal do Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por fim, propõe-se que as políticas de emprego voltadas aos jovens devam prezar pela igualdade de acesso ao mercado de trabalho, não resultando meramente no combate à taxa de desemprego juvenil, a despeito da manutenção de fatores determinantes à persistência da pobreza, como pouca escolaridade e baixas remunerações.

Capítulo I – A compreensão do Estado como agente de estabilidade social

I.I – Contexto histórico

O rebento do modo de produção capitalista culminou em fases descontínuas do uso e da remuneração do trabalho, tal como a difusão tecnológica e a organização das bases de produção. Ao final do século XVIII, a primeira revolução industrial nos países europeus iniciou um período de grandes transformações no mercado de trabalho com a combinação de estados nacionais consolidados e o desenvolvimento de unidades produtivas. Entre o encerramento do século XIX e o início do século XX, a concretização da segunda revolução industrial e tecnológica criou as bases para o desenvolvimento da grande empresa capitalista, que, por sua vez, dispensava a capacidade de um mercado auto-regulável e, assim, exigia a ação do estado com vistas à garantia de um mercado competitivo. (POCHMANN, 2006).

Segundo Marshall (1967) o capitalismo trouxe consigo a concepção de direitos. No primeiro momento, a prioridade foi daqueles direitos considerados “civis”, como o de ir e vir, liberdade de expressão, garantias à propriedade privada e aos contratos. Eram premissas básicas para o desenvolvimento da sociedade industrial. Posteriormente, de acordo com Di Giovanni e Proni (2006), diante de um capitalismo nascente e desregulado, surgiram condições desfavoráveis ao proletariado que se formava. A questão social ganhou novos contornos, que tratavam de excedente de mão de obra, baixas remunerações, desemprego e condições sofríveis de habitação e saúde. Em consonância com a linha teórica de Marshall, Hobsbawn (1995) cita o século XX como o momento das grandes conquistas sociais universais e da consolidação do processo histórico de construção da cidadania.

De tal maneira, foram lançados alicerces para a constituição dos chamados Estados de Bem-Estar Social (*Welfare States*), expressão esta que, conforme exposto por Gomes (2006), tomaria proporções plenas após a Depressão de 1929, as duas grandes guerras mundiais e diante da alternativa ao capitalismo representada pela Revolução Russa. Cabia ao Estado prover o acesso universal a um conjunto de serviços e benefícios sociais capazes de harmonizar a relação entre o crescimento das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, de maneira a garantir aos indivíduos a manutenção de um padrão de vida capaz de enfrentar os efeitos colaterais do desenvolvimento de uma estrutura de produção capitalista e excludente. “*Estado de bem-estar significaria, então, uma proposta institucional nova de um Estado que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade.*”(p.204)

Para Draibe (1988), “seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa.” *O Welfare State* seria uma transformação intrínseca do Estado a partir de suas próprias estruturas, funções e legitimidade, agindo como resposta à crescente demanda por serviços de segurança socioeconômica.

Como sistema de proteção social, apreende-se as formas instituídas pelas sociedades de proteger parte ou conjunto daqueles que a formam. Entre elementos a serem tratados, incluem-se a velhice, as doenças e demais privações. Ademais, nesta percepção estão incluídos modos de distribuição e redistribuição de bens materiais, como comida e dinheiro, bem como de bens culturais, como saberes. (DI GIOVANNI, 1998). Lavinas (2006) cita as palavras de Briggs (2000) ao abordar o sistema de bem-estar:

Um sistema de bem-estar é um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado (através das políticas e da administração) com o intuito de modificar as forças de mercado ao menos em três direções: i)

assegurando a indivíduos e famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de suas propriedades; ii) reduzindo o grau de insegurança dos indivíduos e famílias ao contribuir para que disponham de meios de atender certas “contingências sociais” (por exemplo, doença, velhice, desemprego) e assim evitar crises (e suas repercussões negativas); iii) garantindo que todos os indivíduos sem distinção de status ou classe possam receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis. (LAVINAS, p.255)

Fleury (1994) faz referência a outros autores que discorreram sobre a emergência do *Welfare State*. Titmuss (1974) vê relação entre as medidas de proteção social e o desenvolvimento da sociedade industrial, sendo a última a responsável pelos elementos que fomentaram a necessidade de uma ação mais participativa do Estado. Wilemski (1975) trata como responsabilidade estatal a concessão de uma proteção social mínima, em níveis básicos de renda, e estes devem ser vistos como direito e não como caridade. O'Connor (1977) enfatiza que as políticas sociais estão relacionadas com a acumulação e a legitimação exercidas pelo Estado capitalista. Esping-Andersen (1980) aponta que o *Welfare State* é fruto das lutas de classes, ou, mais amplamente, é uma articulação das políticas redistribuição, sendo esta uma reprodução de uma ordem social. Flora e Heidenheimer (1981) vêem o *Welfare State* como uma resposta às crescentes demandas por segurança socioeconômica da economia industrial, devido ao aumento da divisão do trabalho, à expansão dos mercados e à perda das funções de segurança das famílias na comunidade. Alber (1991) assinala que as políticas de proteção social são necessárias para promover a integração das sociedades devido à modernização da capacidade produtiva. Gough (1979) descreve que a origem do *Welfare State* está relacionada ao conflito de classes e ao crescimento da classe trabalhadora, sendo este o resultado da organização e ação das massas. Por fim, para Offe (1981), o Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalista em seu conjunto, e não especificamente a serviço dos interesses do capital.

Movimento comum entre diferentes visões a respeito do surgimento do Estado de Bem-Estar Social, o paradigma neoliberal de um Estado com pouca ou nenhuma interferência sobre o mercado passa, então, a perder força. Concomitante ao fortalecimento político das forças sociais, o Estado assume um papel mais ativo do que anteriormente exercia (FIORI, 1990). Pochmann (2004) determina como propriedade marcante deste período a perda, por parte das forças de mercado, da gerência exclusiva da expansão econômica e da gestão do trabalho.

Do período posterior à Segunda Guerra Mundial àquele antecedente aos dois choques do petróleo (o primeiro em 1973 e o segundo em 1979), os países avançados experimentaram o ciclo mais longo de crescimento econômico, convencionalmente chamado de “30 anos gloriosos do capitalismo”. As economias centrais, então, experimentaram um aumento significativo na participação do Estado, não apenas por intermédio de políticas de regulação do nível de atividade por meio de políticas fiscais e monetárias anticíclicas, mas também com a construção de consistentes aparatos de proteção social. (LOUREIRO; NICOLL, 2006). De acordo com Höfling (2001),

Políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (p.31)

Segundo Ramos (2003), em meados dos anos 70, a crise que assolou a quase totalidade dos países foi, em um primeiro momento, atribuída aos dois choques do petróleo. Julgava-se que, uma vez adaptadas aos novos preços relativos, vide o preço do petróleo mais elevado, as economias retornariam ao patamar que tinham registrado a partir da Segunda Guerra. Com o tempo, concluiu-se que o impasse tinha uma origem mais profunda. As tentativas de aquecimento mediante as clássicas ferramentas monetárias e fiscais resultavam em maiores taxas de inflação e reduzidos impactos sobre o nível de atividade. A crise não se restringia a

uma alteração dos preços relativos. Em realidade, o mundo assistia a um esgotamento do modelo de crescimento que tinha sido hegemônico no pós-guerra.

É neste período de taxas de crescimento mais moderadas acompanhadas de inflação que passam a emanar com maior recorrência as críticas ao sistema de bem-estar social e às políticas keynesianas anticíclicas. A argumentação era de que os gastos com as políticas sociais pesavam sobre o *déficit* público, provocando inflação, diminuição dos investimentos e crescentes impostos, que serviriam para manter a rede de serviços sociais prestados. Até mesmo os beneficiados por tais políticas sociais se queixavam da burocratização dos serviços e da qualidade da assistência oferecida (WERNECK VIANNA, 2000).

Com a crise no modelo de crescimento pós-guerra, o nível de emprego não podia ser mais recuperado por intermédio das ferramentas macroeconômicas identificadas por Keynes. Políticas de aquecimento se traduziam em desequilíbrios internos (elevação nas taxas de inflação) e externos (RAMOS, 2003).

Ainda segundo Ramos (2003), duas vertentes podiam ser diferenciadas dentro do novo pensamento hegemônico de “contra-revolução monetarista”, que se aproximava da teoria clássica. A primeira vertente foi a “liberal radical”, que tem como referência os Estados Unidos de Reagan e a Inglaterra de Thatcher. A estratégia era enfraquecer os sindicatos, diminuir o valor do salário mínimo, reduzir as ajudas financeiras aos desempregados - de maneira geral, enfraquecer o *Welfare State*. Na ausência de sindicatos, salário mínimo, etc. a auto-regulação dos mercados deveria funcionar de forma mais rápida e eficiente. A segunda alternativa foi a “social-democrata”, mais comum na Europa Continental. Segundo esta, a intervenção para reduzir o desemprego deveria ser voltada ao mercado de trabalho. Ainda que considerasse os instrumentos keynesianos como alternativas que geravam poucos ganhos em termos à demanda por trabalho, além dos riscos de desequilíbrios internos e externos, esta teoria não se contrapunha plenamente ao *Welfare State*, visto que não adotava

uma posição ofensiva contra os sindicatos e o salário mínimo. A partir desta vertente, surgem as chamadas políticas de emprego.

As políticas de emprego assumem, então, um papel que as políticas macroeconômicas não mais poderiam exercer. (IE-CESIT-UNICAMP, 2005). Conforme indicam Ramos e Azeredo (1995), as políticas de emprego, que surgiram em quase todos os países durante este período, aliaram medidas de caráter passivo, vide assistência financeira ao desemprego, com instrumentos ativos, como iniciativas voltadas à qualificação, reciclagem profissional e intermediação.

I.II – Políticas de emprego: ativas x passivas

A princípio, o termo política de emprego é bastante abrangente, no qual se incluem políticas macroeconômicas keynesianas, visto que objetivam a elevação da oferta de empregos, e até mesmo alterações na legislação trabalhista. A toda medida com o sentido de gerar novos empregos cabe a alcunha de política de emprego. No entanto, na literatura, o termo políticas de emprego é bem mais restrito, relacionando apenas as medidas que tendem a afetar de maneira mais ou menos direta a oferta e/ou a demanda de trabalho. Visto desta perspectiva, as políticas macroeconômicas e as alterações no marco legal e institucional que regula o mercado são, então, descartadas. Excluem-se, ainda, medidas com efeito indireto e incerto sobre a demanda, como o salário mínimo. Ficam entendidas como Políticas de Emprego aquelas medidas que atuam sobre a oferta de trabalho, diminuindo-a ou alterando seu bem-estar, ou sobre o nível de emprego, alterando a demanda de forma direta, como ocorre com a criação de empregos públicos, ou indiretas, vide a qualificação profissional (RAMOS, 2003).

As políticas de emprego podem ser diferenciadas como passivas e ativas, classificações que serão discorridas a seguir, também de acordo com Ramos (2003).

i) Políticas Passivas

As Políticas de Emprego Passivas são de natureza compensatória, que objetivam tornar a condição do desempregado mais “tolerável” por intermédio de transferências monetárias ou redução da oferta de trabalho, como é o caso da concessão de aposentaria precoce. Assim, seria possível reduzir a taxa de desemprego por meio da redução da oferta de trabalho.

O seguro-desemprego é um dos principais exemplos de políticas de emprego passiva. Pela sua lógica, a impossibilidade de inserção do desempregado no mercado de trabalho se deve à incapacidade momentânea da economia de gerar novos postos de trabalho. Diante dessa realidade, para atenuar a sua falta de renda, lhe é concedido um benefício entre a transição de um emprego para o outro. Portanto, é possível entender que sua criação se deu em um contexto em que o pleno emprego era a norma. Neste caso, o desemprego era um fator circunstancial que seria revertido em um período curto de tempo, realidade contrária a um cenário de taxas de desempregos altas e duradouras.

A extensão dos ciclos escolares também se insere neste tipo de política de emprego. Através da mesma, postergar-se-ia o ingresso no mercado de trabalho, o que, além de diminuir a pressão sobre a oferta de emprego, também trataria de aumentar o nível de qualificação da mão de obra vindoura. Se considerado que aqueles com mais qualificação têm maiores chances de ingressar no mercado de trabalho, esta medida teria efeito direto e indireto sobre a taxa de desemprego.

A aposentaria precoce é outro instrumento que permite reduzir a pressão sobre a oferta de trabalho. Pela sua idade ou formação, o indivíduo, eventualmente, pode ter mais dificuldades de se inserir no mercado de trabalho. De tal maneira, a aposentaria precoce pode representar um mecanismo menos custo que arcar com o custo do seguro-desemprego, além de reduzir a taxa de desemprego.

Até mesmo a expulsão de imigrantes já foi utilizada como suposta Política de Emprego Passiva, fato mais comum a países centrais. Estes argumentavam que, ao reduzir o contingente de imigrantes, seria possível reduzir a oferta de trabalho e, a reboque, a taxa de desemprego.

ii) Políticas Ativas

As políticas de emprego ativas incluem instrumentos que objetivam elevar o nível de emprego por meio ações voltadas diretamente aos trabalhadores.

A formação profissional é considerada por grande parte da literatura especializada como a principal medida desta natureza. Ao elevar o nível de qualificação, facilitar-se-ia o ingresso no mercado de trabalho, bem como a manutenção do emprego conquistado.

A intermediação está relacionada a ajustes entre a oferta e a demanda de trabalho. Pela mesma, seria possível levantar o perfil da mão de obra demandada (faixa etária requerida, perfil educacional e de qualificação, salário, perspectivas profissionais, etc.) e cruzar com as informações daqueles que estão a procura de trabalho. De tal maneira, seria possível reduzir o desemprego ao intermediar o contato entre a oferta e a demanda de trabalho, possibilitando maior agilidade e compatibilização dos envolvidos.

O apoio às micro e pequenas empresas permite um melhor aproveitamento da potencialidade de geração de empregos destes estabelecimentos. Comparativamente às empresas de maior porte, as micro e pequenas empresas são as que mais empregam, de tal maneira que ao fomentar o desenvolvimento destas últimas, estar-se-ia promovendo condições melhores de geração de emprego.

Os subsídios à contratação de um público alvo também são caracterizados como políticas de emprego Ativas, visto que, por meio destes, seria possível induzir as empresas a contratar um determinado grupo com dificuldades de inserção ao mercado de trabalho.

Por fim, é possível citar a criação direta de empregos pelo setor público, opção que, em sua maioria, é utilizada somente em casos emergenciais, como grandes crises de desemprego – sobretudo no contexto da nova hegemonia do pensamento clássico, que impõe restrições ao gasto público elevado e à presença do Estado na economia.

Independente de sua natureza, passiva ou ativa, fato é que diante deste novo cenário as políticas de emprego ganharam uma centralidade que não possuíam quando os instrumentos keynesianos de estímulo à demanda eram as principais vias de fomento à geração de empregos (DEDECCA et.al., 2006).

As políticas de emprego passaram a ser um instrumento fundamental aos mecanismos de proteção social, ao reduzir riscos e vulnerabilidades e garantir não só um fluxo estável de renda nos períodos de desemprego, bem como a possibilidade de atualização e reinserção no mercado de trabalho por meio dos instrumentos anteriormente citados (LAVINAS, 2006).

Por último, há ainda que se ressaltar, conforme levantado por Ramos (2003), que as Políticas de Emprego são voltadas essencialmente às questões geradas pelo mercado de trabalho. Presume-se, portanto, que o desemprego ocorreria concomitante à existência de vagas, e, de tal maneira, as Políticas de Emprego agiriam no sentido de ajustar a oferta e a demanda por mão de obra. Na ausência de vagas, a eficácia das Políticas de Emprego estaria limitada e a restrição relevante seria o crescimento econômico.

Capítulo II – O desemprego juvenil e Políticas Públicas de Primeiro Emprego no Brasil entre 2003 e 2008

II.I – Revisão literária sobre o desemprego juvenil

O desemprego é considerado um dos mais graves problemas sociais, parte integrante não só dos países em desenvolvimento, como também dos países mais desenvolvidos. A falta de emprego está relacionada à incapacidade de um país produzir vagas para todos aqueles demandam sua inserção no mercado de trabalho (KORENMAN; NEUMARK, 1997).

Os jovens constituem uma parcela da população em que a incidência do desemprego está entre as mais elevadas. Neste sentido, afluem fatores como a carência de experiência anterior de trabalho, a trajetória de crescimento deste estrato da sociedade e a vulnerabilidade de sua ocupação em momentos de atividade econômica mais branda. Portadora de características peculiares, a população jovem tem no trabalho assalariado sua principal via de acesso às experiências laborais, em ampla medida relacionada à precariedade e instabilidade (BASTOS, 2009).

Até mesmo em períodos de crescimento econômico e redução do desemprego, a queda do desemprego juvenil responde de maneira mais contida do que a taxa de desemprego global – havendo, inclusive, ocasiões em que sequer sofre algum arrefecimento. Entre as principais justificativas para este cenário, encontra-se a falta de experiência, comum a esta faixa etária, o que inibe a obtenção do primeiro emprego. Além disso, essa dificuldade pode estar ligada a um eventual desalinho entre o sistema de educação e as exigências do mercado de trabalho, bem como à incapacidade dos jovens se manterem na escola diante da necessidade de complementação da renda familiar, o que,

por sua vez, os levaria a uma inserção laboral de baixa qualidade, em grande parte associada à informalidade (FLORI, 2004). Silva (2001) ressalta ainda a predileção dos empresários por trabalhadores adultos, que aliam maior experiência a hábitos de trabalho mais sedimentados, potencializando a dificuldade de acesso por parte dos jovens ao mercado de trabalho, em especial a aquisição do primeiro emprego.

Lassibille et al. (2001) analisaram o problema da inserção do jovem no mercado de trabalho a partir da duração do desemprego após a finalização do período escolar e a transição entre o estudo e o trabalho: jovens que deixam a escola prematuramente encontram maiores dificuldades para encontrar o primeiro emprego do que aqueles que concluem o ensino superior.

Clark e Summers (1982) relacionam a alta rotatividade laboral entre este estrato da sociedade e o problema estrutural de escassez de vagas, de onde concluem que grande parte do desemprego juvenil está relacionada não à dificuldade do primeiro emprego, mas sim às altas taxas de desistência da força de trabalho. Leighton e Mincer (1979) apontam que, para jovens, a rotatividade é maior que a duração média no trabalho, ao contrário do que ocorre na faixa adulta. De tal maneira, afirmam que as taxas de desemprego caem com o avanço da idade pelo tempo de experiência adquirida em um emprego.

Barros et.al (1997), ao analisarem a estrutura do desemprego no Brasil sob diferentes perspectivas, destacam, entre essas, a idade. Os resultados deste estudo também ressaltam a elevada incidência do desemprego entre os jovens, relacionando as baixas durações médias do desemprego e a elevada probabilidade de inserção dos jovens no desemprego, chegando-se a uma elevada rotatividade.

II.II – Políticas Públicas de Emprego aos Jovens no Brasil durante o período de 2003 a 2008

O estudo da dinâmica do desemprego entre os jovens é de fundamental importância para a definição de políticas públicas de emprego direcionadas a este nicho da sociedade. Entender sua estrutura e as razões que levam o desemprego a ser mais elevado entre os jovens do que entre a população adulta em todo mundo têm sido objeto de preocupação de autoridades de diferentes países.

Bastos (2009) avalia que as primeiras experiências laborais dos jovens ocorrem em grande parte na condição de trabalhadores assalariados. No entanto, a carência de acúmulo de experiência que os permitam um trabalho de melhor qualidade faz com que a inserção do jovem no mercado de trabalho seja permeada de instabilidade e precariedade. De tal modo, ainda segundo o autor, a formulação de políticas públicas voltadas à população jovem deve ser essencialmente ativa, em vistas à necessidade de colaborar com a geração de oportunidades de trabalho para esta população. Além disso, tais políticas precisam contribuir para a melhora do nível de escolaridade e de formação profissional dos jovens, para que eles possam aumentar as suas chances de êxito na obtenção de emprego no processo de transição da escola para o trabalho, de maneira a consentir postos ocupacionais de maior estabilidade e melhor remuneração.

i) O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego - PNPE

No Brasil, diante desta perspectiva, o Governo Federal criou, em outubro de 2003, o Programa Nacional de Estimulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE) através da Lei 10.748/2003, mais tarde alterada pela Lei 10.940/2004 e regulamentada pelo Decreto 5.199/2004. Ao longo desta série de adaptações, mantiveram-se como objetivos prioritários

a geração de postos de trabalho para jovens e a preparação dos mesmos para atividades geradoras de renda, tendo em vista a inclusão social de uma parte da população caracterizada por baixos níveis de escolaridade e de renda. Embora tenha desdobrado em ações como os Consórcios Sociais da Juventude, o Jovem Empreendedor, o Selo de Responsabilidade Social e o Juventude Cidadã, o ponto focal do PNPE foi a subvenção econômica.

A habilitação dos jovens no PNPE mencionava os seguintes requisitos¹: (i) ter idade entre 16 e 24 anos; (ii) encontrar-se em situação de desemprego involuntário; (iii) não ter vínculo empregatício anterior; (iv) ser membro de família com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo; (v) estar matriculado e freqüentando estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou ter concluído o ensino médio.

Por sua vez, a possibilidade de contratação de jovens através do PNPE obedecia ao porte da empresa: estabelecimentos com até quatro empregados, um jovem; dois jovens, no caso de contarem com cinco a dez empregados; e até vinte por cento do quadro de pessoal, nos demais casos.

Tendo em vista a necessidade de estímulo à absorção da mão de obra juvenil, foi criado um mecanismo de subvenção econômica de seis parcelas bimestrais no valor de R\$ 250,00, somando R\$ 1.500,00 ao ano por cada emprego gerado, para empregador com renda ou faturamento inferior ou igual a R\$ 1.200.000,00. Para o empregador com renda ou faturamento superior ao limite anteriormente citado, cabiam até seis parcelas de R\$ 100,00 por emprego gerado. Como forma de favorecimento das relações formais de trabalho, a participação dos empregadores era condicionada à comprovação de regularidade com o pagamento de contribuições e tributos devidos ao Fundo de Garantia

¹ Lei Federal nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, que teve alterações no ano de 2004, passando a ser designada pelo nº 10.940.

por Tempo de Serviço (FGTS), ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e com a Dívida Ativa da União.

Os empregadores deveriam manter, pelo período de doze meses, a contar de sua inscrição no PNPE, número médio de empregados formais igual ou superior ao existente na data da assinatura do termo de adesão, além dos trabalhadores jovens empregados no âmbito do Programa.

Ficam expostos, portanto, que a habilitação ao PNPE era condicionada a jovens de baixa renda, sem qualquer vínculo empregatício anterior, na condição de desemprego involuntário e que estivessem matriculados em estabelecimento de ensino, ou que já houvessem concluído o ensino médio. No que se refere à escolaridade, o programa previa ainda que, no mínimo, 70% dos empregos gerados a partir fossem destinados a jovens que não houvessem concluído o ensino fundamental ou médio.

Diante destes critérios, Ribeiro e Juliano (2005) estimaram a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003 (PNAD) o público alvo a ser abrangido pelo Programa, cerca de 1,27 milhão de jovens residentes em áreas urbanas.

A partir de Barros (2009), constata-se que o PNPE teve um apelo relevante junto aos jovens. O mesmo, tomando os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), chega a um continente de 918,4 mil jovens inscritos entre outubro de 2003 a abril de 2007. No entanto, apenas 2,8 mil empresas foram inscritas no mesmo período. Ao longo do espaço de tempo analisado, foram gerados aproximadamente 10,2 mil empregos, 1,2% do total de jovens cadastrados. Diante de tal desempenho, o autor sugere eventuais falhas na concepção do programa, que serão tratadas a seguir.

Os critérios de habilitação do Programa podem ter pecado pelo caráter restritivo. As empresas, a fim de obterem as seis parcelas programadas pela subvenção econômica, deveriam apresentar certidões negativas em relação ao pagamento de contribuições e

tributos a cada parcela, e não apenas no momento da inscrição e/ou no prazo de conclusão do contrato. Neste sentido, surgiram empecilhos burocráticos e custos administrativos. Além disso, a obrigação de manter os jovens contratados por um período mínimo de doze meses foi outro fator determinante para a baixa adesão por parte das empresas, principalmente em um mercado caracterizado por uma alta taxa de rotatividade.

Ainda segundo Ramos (2009), como alternativas, além da desburocratização, podem ser relacionadas medidas como a extensão da escolaridade exigida, que previa no máximo ensino médio completo e a inclusão de jovens que possuíam vínculo empregatício anterior. Além disso, como forma de estimular a continuidade do processo educacional dos jovens, poder-se-ia exigir como requisito que os participantes se mantivessem estudando.

ii) O Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem

Diante dos resultados modestos apresentado pelo PNPE, o Governo Federal, em junho de 2008, editou a Lei 11.692/08, com uma série de adaptações ao Projovem, anteriormente instituído pela Lei no 11.129, em junho de 2005. Tido naquele ano como um programa temporário, voltado a jovens entre 18 a 24 anos, sem vínculo empregatício anterior, com ensino fundamental incompleto e sem frequência escolar, a partir de 2008 o Projovem passou a ser o principal programa federal voltado à inserção do jovem no mercado de trabalho.

O Projovem, segundo consta em sua Lei, foi adaptado com o objetivo de promover a reintegração do público juvenil ao processo educacional, sua qualificação profissional e o desenvolvimento humano. Para tal, se utiliza das modalidades ProJovem Adolescente - Serviço Socioeducativo; ProJovem Urbano; ProJovem Campo - Saberes da Terra e

ProJovem Trabalhador, descrições que seguirão a seguir, tendo como base, também a Lei 11.692/08.

O ProJovem Adolescente oferece serviço socioeducativo de convívio de assistência social destinado a jovens de 15 a 17 anos: integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto; em cumprimento ou egressos de medida de proteção, conforme disposto na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990; egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual.

O Projovem Trabalhador visa atender a jovens com idade entre 18 e 29, em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até 1 salário mínimo. Os participantes recebem um auxílio mensal de R\$ 100,00, durante seis meses, mediante a comprovação de frequência nos cursos de qualificação oferecidos.

O Projovem Urbano visa atender jovens de 18 a 29 anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental, oferecendo-lhes a oportunidade de conclusão do ensino fundamental e formação profissional. O programa oferece formação no ensino fundamental, cursos profissionais, aulas de informática e auxílio de R\$ 100,00 mensais por até 20 meses.

O Projovem Campo - Saberes da Terra tem como objetivo elevar a escolaridade de jovens da agricultura familiar, integrando a qualificação social e formação profissional, estimulando a conclusão do ensino fundamental. O programa atende a jovens com idade entre 18 e anos, residentes no campo, que saibam ler e escrever, sem ensino fundamental concluso. O auxílio de R\$ 100,00 mensais é dado por até 12 meses.

O Projovem não prevê nenhum tipo de subvenção econômica às empresas, principal pilar do PNPE. Seu foco é sobre iniciativas de qualificação voltadas a jovens entre 15 e 29

anos, que recebem auxílio financeiro, em vistas à garantia de frequentar os cursos oferecidos.

Neste sentido, apresenta certo avanço em relação ao PNPE, ao não subvencionar contratações que por natureza são de custos mais baixos e focar na qualificação dos jovens. No entanto, tem caráter paliativo e busca suprir carências derivadas de uma educação de base deficiente.

II.III – O diagnóstico equivocado

Conforme exposto, a preocupação central na elaboração das recentes políticas de emprego juvenil tem sido o acesso de jovens de pouca escolaridade e baixa renda ao mercado de trabalho, de modo a romper com uma espécie de círculo vicioso – em que os jovens não conseguem trabalho por falta de experiência, que, por sua vez, não é adquirida pela falta de trabalho. Todavia, Madeira (2004) sugere que o diagnóstico simples levou a uma solução de mesma natureza. *“É equivocado apostar que os altos níveis de desemprego juvenil decorrem, sobretudo, da dificuldade de romper, através de uma primeira oportunidade, o círculo vicioso imposto pela exigência de experiência anterior para o início no mundo do trabalho”* (p.81).

A fim de analisar as causas da superioridade do desemprego dos jovens em relação aos adultos, Flori(2004) estuda a relação entre a dificuldade de inserção dos jovens no mercado de trabalho, bem como sua elevada taxa de rotatividade empregatícia. Por meio dos dados da Pesquisa Mensal do Emprego do IBGE, a autora chega à conclusão de que a taxa de entrada no desemprego se sobrepõe à dificuldade do primeiro emprego. Os resultados mostram que pouco mais de 10% dos jovens que entraram no desemprego, de 1983 a 2003, estavam à procura do primeiro emprego, enquanto mais de 80% deles já haviam tido alguma experiência laboral. Portanto, jovens com experiência de trabalho

anterior possuem peso maior sobre a taxa de desemprego juvenil do que aqueles que carecem de algum vínculo de trabalho precedente. Conforme exposto neste trabalho, a elevada taxa de rotatividade contraria o senso comum de que as taxas de desemprego juvenil são mais altas por conta da exigência de experiência anterior. O jovem transita entre diferentes empregos com velocidade maior do que a de outros estratos da sociedade. A dificuldade, desta maneira, se encontra na baixa duração do emprego, e não em encontrá-lo. A autora conclui:

O jovem entra e sai de um emprego em um curto período de tempo. Assim, em relação a adultos e idosos, a duração no emprego é que é baixa, e não a duração no desemprego que é alta. A dificuldade está, pois, em permanecer no emprego por um período de tempo mais longo, e não em encontrar o emprego, seja ele o primeiro ou não. Isso faz sentido, uma vez que o jovem está começando a trabalhar e é longo o tempo de busca de uma inserção estável no mercado de trabalho. Portanto, o jovem que já esteve empregado anteriormente responde em grande parte pela magnitude dessa taxa de desemprego, e não o que nunca trabalhou e está em busca do seu primeiro emprego. (p.16)

Ademais, o estímulo a contratação dos jovens por meio de subvenção econômica implica em um risco que consiste na redução de despesas com um tipo de trabalhador cujo custo já é mais baixo. Em relação a outras faixas etárias, os trabalhadores mais jovens são aqueles cujos salários são menores e cuja demissão é menos onerosa, devido às menores indenizações por tempo de emprego. Assim, em vários casos, estes incentivos acabam sendo pouco atrativos para as empresas contratarem jovens, ou quando elas o fazem, simplesmente utilizam o subsídio para uma contratação que seria feita de qualquer forma (AQUINO E CASTRO, 2008).

Azeredo e Ramos (1995) fazem referência à importância ascendente da formação e da qualificação diante da revolução tecnológica. A baixa escolaridade configura um sério obstáculo para ganhos de competitividade do sistema produtivo. De tal maneira, a educação geral representa um requisito essencial para a qualificação que é demandada pelas mudanças na base produtiva.

Segundo Andrade (2005) as políticas de emprego voltadas aos jovens devem considerar que aqueles que adentram ainda cedo no mercado de trabalho, especialmente quando sequer completado o ensino médio, têm um “acúmulo de experiência limitado”, pois as mudanças técnicas vão suprimindo parte dessas tarefas. Por conseguinte, a tendência é que tais indivíduos se mantenham por meio de trabalhos mal remunerados, de forma que se estabelece um ciclo de perpetuação da pobreza, para eles e suas famílias. Na análise de Ribeiro e Juliano (2005):

A definição de políticas de emprego exige um diagnóstico da origem do desemprego, para que os instrumentos implementados sejam eficazes. Se o perfil da mão de obra é inadequado para as vagas existentes, deve-se adotar uma política com eixo na educação e/ou formação e reciclagem profissional, mas se a origem do desemprego é a ausência de vagas, então a retomada do desenvolvimento econômico é o caminho a ser seguido. (p.10)

Por fim, a partir de Kaparski (2007), entende-se o desemprego juvenil como um fenômeno estrutural, o que dificulta ações como as políticas de primeiro emprego. A via correta para a inserção dos jovens passa, fundamentalmente, por uma educação de qualidade e crescimento econômico. Isso porque, diante do aumento da competitividade do mercado de trabalho, os trabalhadores com um acúmulo maior de experiência são favorecidos, o que das políticas de primeiro emprego medidas paliativas.

Capítulo III – A dinâmica do emprego juvenil no Brasil

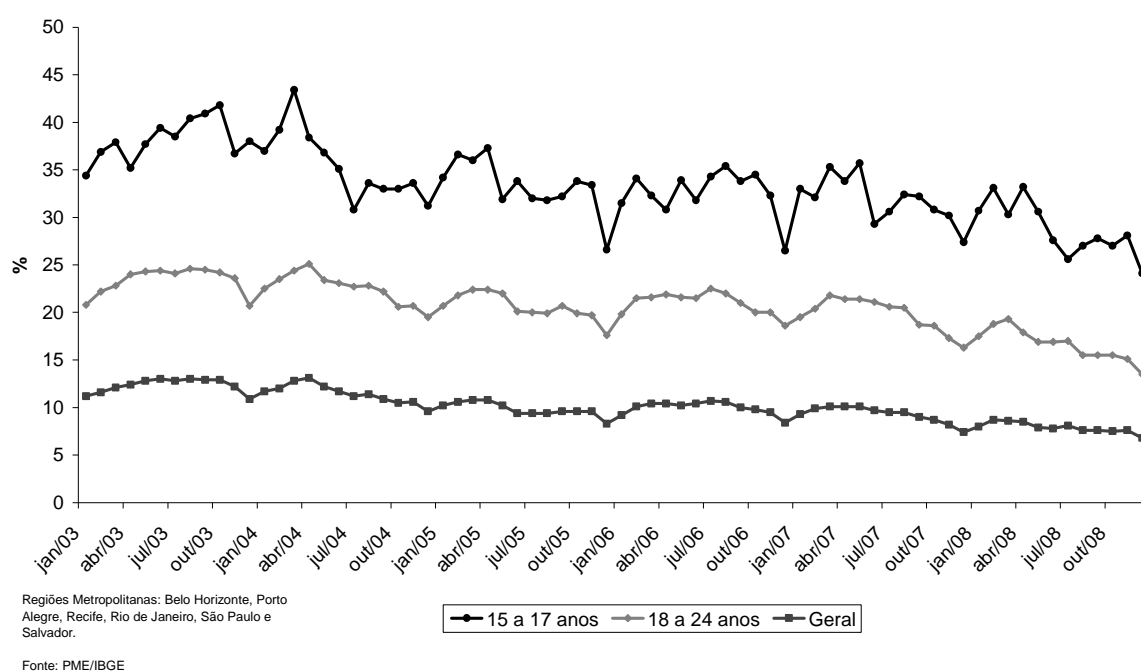
III.I – A participação do emprego juvenil no mercado de trabalho

A superioridade das taxas de desemprego dos jovens em relação à população adulta é uma realidade da economia brasileira, como mostram os gráficos 1 e 2. Os dados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE), evidenciam patamares mais elevados de desemprego juvenil durante todo o período considerado.

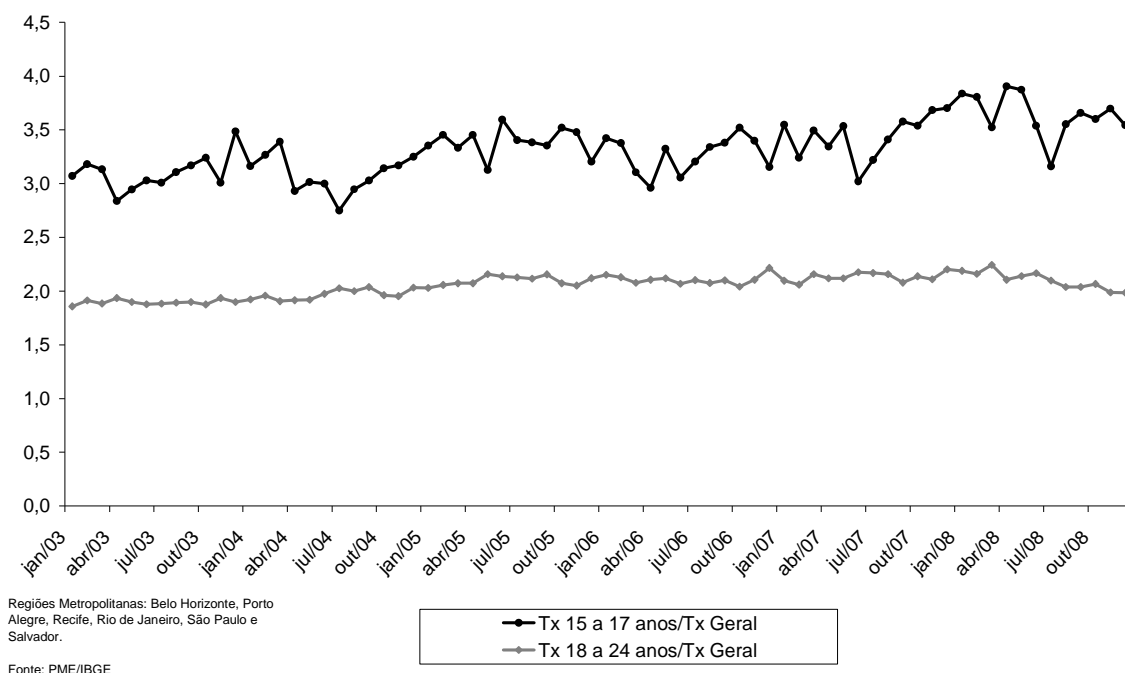
Na abertura por grupos de idade, nota-se ainda que a taxa de desocupação da menor faixa etária analisada, de 15 a 17 anos, além de mais alta, tende a ser mais volátil. A faixa de 18 a 24 anos, por sua vez, embora também mais alta, assume movimentos mais suaves.

**Gráfico 1 - Taxa de Desocupação segundo grupos de idade
Regiões Metropolitanas
2003 a 2008**



Embora o gráfico 1 tenha ilustrado um movimento de queda comum às três taxas, o gráfico seguinte mostra certa resistência das distorções entre as taxas de desocupação juvenil e adulta. Enquanto a taxa de desemprego da população de 18 a 24 anos se manteve relativamente estável em relação à taxa geral – equivalendo-se a 2 vezes mais –, a distância do desemprego entre jovens de 15 a 17 anos cresceu, de 3,1 vezes, em janeiro de 2003, para 3,5 vezes a taxa geral em dezembro de 2008.

Gráfico 2 - Taxa de Desocupação segundo grupos de idade x Geral
Regiões Metropolitanas
2003 a 2008



Em suma, esta seção constatou que a superioridade da taxa de desocupação dos jovens em relação à taxa de desemprego geral representa um problema estrutural e não tem cedido ao longo dos últimos anos. Pelo contrário, na menor faixa etária analisada, de 15 a 17 anos, além da maior volatilidade, o distanciamento se agravou, chegando a um patamar que equivale a mais de três vezes a taxa geral. Apesar disso, as taxa de desemprego juvenil não apresentaram trajetórias destoantes da taxa geral, de onde se presume que a origem do desemprego dos jovens e dos adultos seja a mesma, embora as taxas de desocupação da população mais nova sejam sempre mais elevadas.

Em conjunturas de crescimento econômico incipiente, as empresas optam por trabalhadores com maior experiência. Somente com a consolidação de um ritmo de crescimento mais consistente a inserção de desempregados com menor experiência passa a ganhar força. No caso de um cenário adverso, o contingenciamento das admissões recai em grande parte sobre os jovens, enquanto as demissões, por sua vez, voltam-se para os

trabalhadores com menor capital laboral, entre os quais os jovens também se destacam. (JULIANO; RIBEIRO, 2005)

III.II – Caracterização das admissões de jovens em primeiro emprego

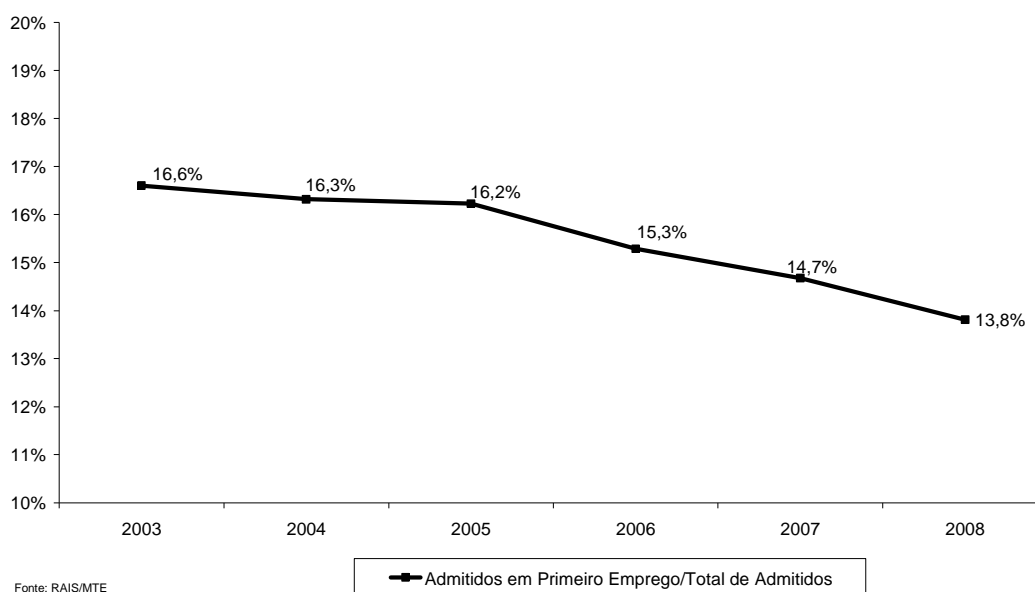
Os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), mostram que embora o número de jovens entre 16 e 24 anos admitidos em primeiro emprego tenha crescido anualmente, com a exceção de 2006, esse movimento se deu em proporções inferiores às admissões totais. O gráfico 3 ilustra quedas sucessivas da proporção de jovens admitidos sobre as admissões totais. De 2003 a 2008, a participação os jovens no total de admitidos decresceu de 2,8 pontos percentuais, a despeito das políticas de emprego específicas, citadas anteriormente.

Tabela 1 - Número total de Admissões em Primeiro Emprego de Jovens entre 16 e 24 anos - 2003 a 2008

2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.628.655	1.843.397	1.976.022	1.961.494	2.104.914	2.300.656

Fonte: RAIS/MTE

Gráfico 3 - Porcentagem do Primeiro Emprego nas Admissões Totais Jovens entre 16 a 24 anos 2003 a 2008



Na análise por sexo, ainda que os jovens de sexo masculino tenham participação majoritária, as mulheres entre 16 e 24 anos vem gradativamente ganhando força no nível de admissões de primeiro emprego. De 2003 a 2008, como mostra a tabela 2, houve ganho de participação de 4 pontos percentuais.

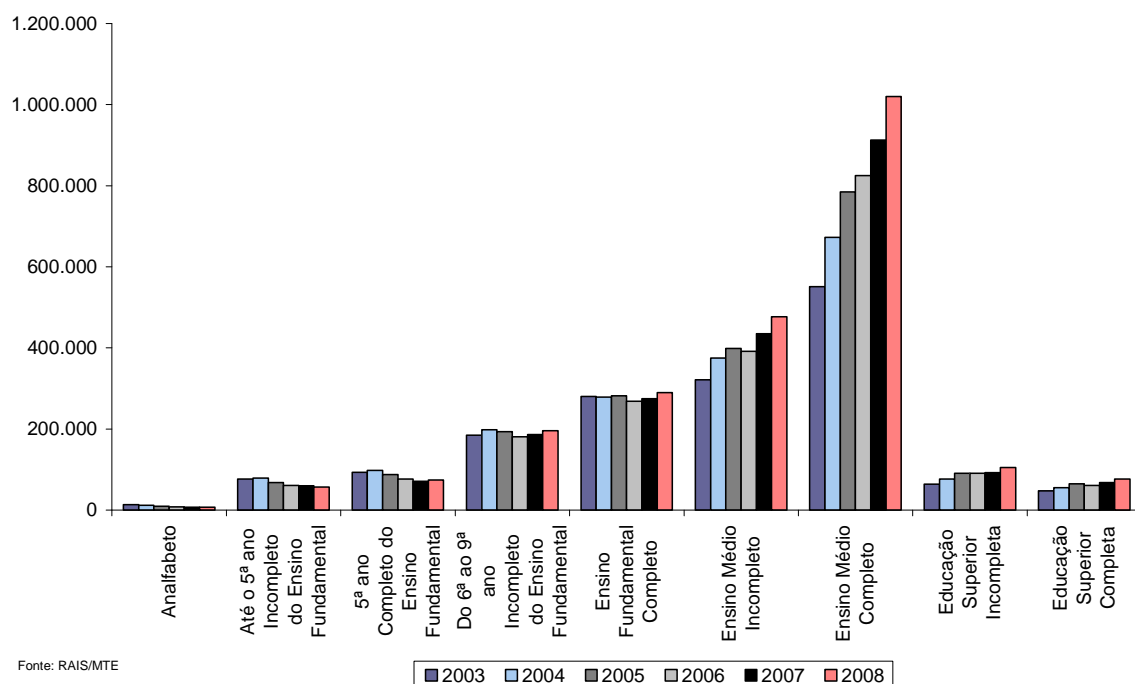
Tabela 2 - Distribuição do Primeiro Emprego de Jovens entre 16 e 24 anos, por sexo - 2003 a 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Masculino	61%	60%	58%	58%	58%	57%
Feminino	39%	40%	42%	42%	42%	43%

Fonte: RAIS/MTE

As admissões em primeiro emprego são destinadas, em maior parte, a jovens com ensino médio completo. De 2003 a 2008, do total de admitidos em primeiro emprego, cerca de 40% possuíam tal nível de escolaridade. Além disso, pelo gráfico 4, é possível notar que a absorção nesta faixa de escolaridade é a que tem crescido de forma mais pronunciada. Por sua vez, os níveis de admissões de jovens com as menores escolaridades diminuíram. Diante dessa perspectiva, a análise das diretrizes do PNPE e do Projovem gera certa incongruência, visto que o primeiro exigia que 70% dos empregos fossem destinados a jovens que não houvessem concluído o ensino fundamental ou médio, e o segundo, na sua modalidade Projovem Urbano, volta-se para jovens com ensino fundamental inconcluso, faixas com baixa absorção no mercado de trabalho.

**Gráfico 4 - Admissões de Primeiro Emprego por Escolaridade
Jovens entre 16 e 24 anos
2003 a 2008**



No que se refere à remuneração por faixas de escolaridade, pela tabela 3, nota-se que a remuneração média tende a ser mais elevada, quanto maior for a escolaridade. No entanto, de 2003 a 2008, a remuneração média cresceu mais em níveis de escolaridades menores, o que pode ser creditado à relação mais intensa com o salário mínimo, que tem, ano a ano, sofrido reajustes acima da inflação.

Tabela 3 - Remuneração Média (R\$) de Jovens entre 16 e 24 anos admitidos em Primeiro Emprego, por nível de escolaridade - 2003 a 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Varição acumulada (%) - 2003 a 2008
Analfabeto	409,61	487,03	454,98	497,93	517,09	523,42	28%
Até o 5ª ano Incompleto do Ensino Fundamental	435,58	456,05	484,18	538,73	557,72	561,29	29%
5ª ano Completo do Ensino Fundamental	462,51	484,06	501,80	542,96	559,40	600,99	30%
Do 6ª ao 9ª ano Incompleto do Ensino Fundamental	441,07	458,04	469,25	509,23	524,70	536,10	22%
Ensino Fundamental Completo	490,00	480,40	495,27	521,60	542,70	555,35	13%

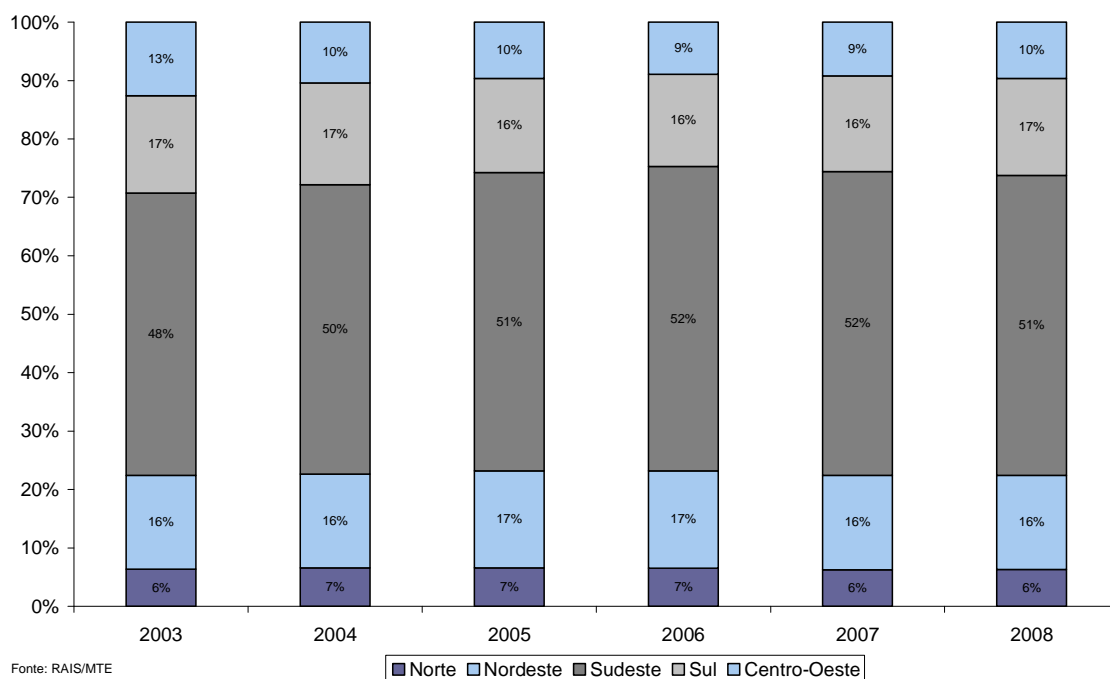
Ensino Médio Incompleto	422,42	433,09	439,92	469,33	478,72	483,58	14%
Ensino Médio Completo	544,80	539,93	546,92	576,09	582,91	585,69	8%
Educação Superior Incompleta	695,34	723,55	735,05	770,14	782,84	797,19	15%
Educação Superior Completa	1382,99	1286,98	1296,59	1384,45	1269,66	1339,23	-3%
<hr/>							
Total	518,88	523,38	538,73	572,55	580,32	591,02	14%

Valores de 2008, deflacionados pelo INPC/IBGE

Fonte: RAIS/MTE

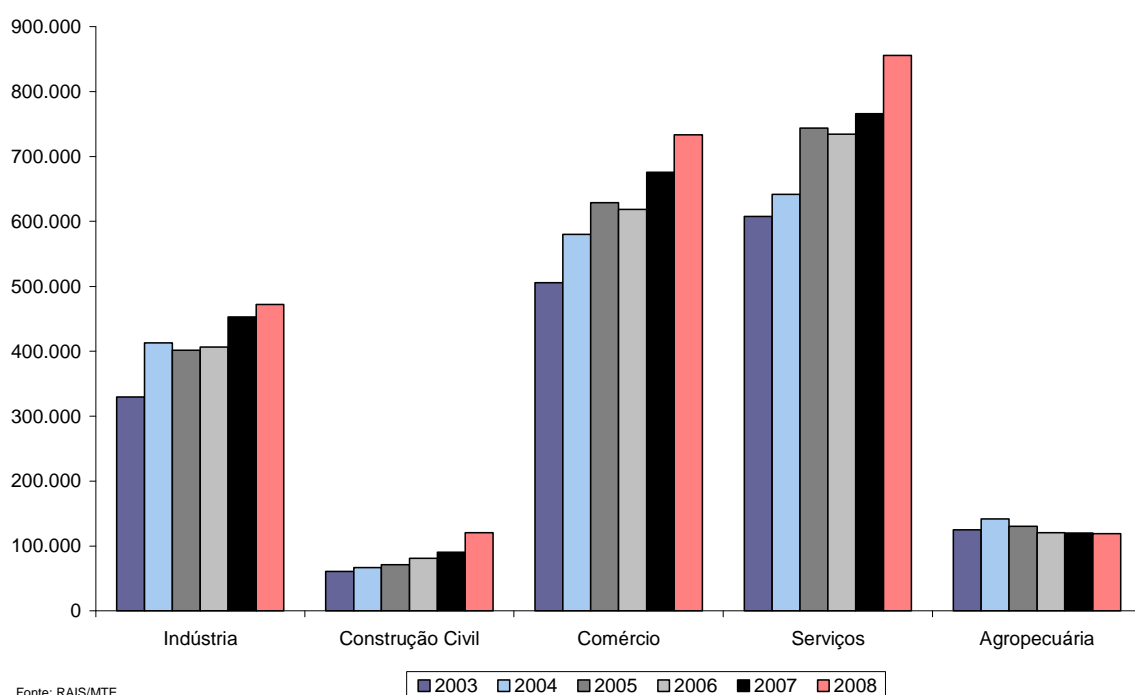
Na abertura por regiões, nota-se uma concentração acentuada das admissões de primeiro emprego no Sudeste, onde se localizam as economias mais dinâmicas do país. Ao longo de todo o período estudado, 51% dos primeiros empregos gerados para jovens entre 16 e 24 anos concentraram-se na região em questão. A partir do gráfico 5, é possível afirmar que a distribuição de tais admissões não sofreu grandes mudanças entre em 2003 e 2008, ressaltando-se apenas a perda marginal da participação do Centro-Oeste em favor do Sudeste. A região Norte possui a menor participação na geração de primeiros empregos para os jovens.

**Gráfico 5 - Admissões de Primeiro Emprego por Regiões
Jovens entre 16 e 24 anos
2003 a 2008**



A discriminação do primeiro emprego de jovens entre 16 e 24 anos por setor de atividade, de 2003 a 2008, mostra que o setor de Serviços é o que teve maior absorção. Do total de empregos gerados no período, 37% ficaram a cargo de Serviços, seguido, em ordem decrescente, por Comércio (32%), Indústria (21%), Agropecuária (6%) e Construção Civil (4%). Nos dois últimos casos, em análise estrita de 2008, houve mudança de posição.

**Gráfico 6 - Admissões de Primeiro Emprego por Setor de Atividade
Jovens entre 16 e 24 anos
2003 a 2008**



Nesta seção, foi mostrado que apesar do número de jovens entre 16 e 24 anos admitidos em primeiro emprego ter crescido ao longo do período analisado, a participação em relação ao total de empregos formais tem diminuído. A análise por sexo mostrou que a participação das mulheres jovens admitidas em primeiro emprego vem crescendo lentamente. No corte por nível de escolaridade, destacou-se a preponderância das admissões de jovens com o ensino médio completo e a correlação positiva entre escolaridade e a remuneração média. A região Sudeste abarca a maioria dos primeiros

empregos gerados no país na faixa etária proposta. Por fim, em se tratando de setores de atividades, Serviços é aquele que possui uma maior capacidade de absorção de mão de obra juvenil.

III.III – Caracterização das admissões de jovens em reemprego

De modo a corroborar a elevada rotatividade entre os jovens, os números das admissões de reemprego nesta faixa etária, conforme a tabela 4, são muito superiores àqueles verificados para o primeiro emprego, ilustrados pela tabela 1. A soma total de jovens entre 16 e 24 anos admitidos em reemprego entre 2003 a 2008 equivale a 2 vezes o total de admitidos em primeiro emprego no mesmo período. Este cenário vai ao encontro das sugestões de Flori (2004), que avalia a dificuldade do jovem em se manter empregado como a principal questão para a condução de políticas de emprego voltadas aos jovens, e não a dificuldade de romper a ausência de um primeiro vínculo empregatício.

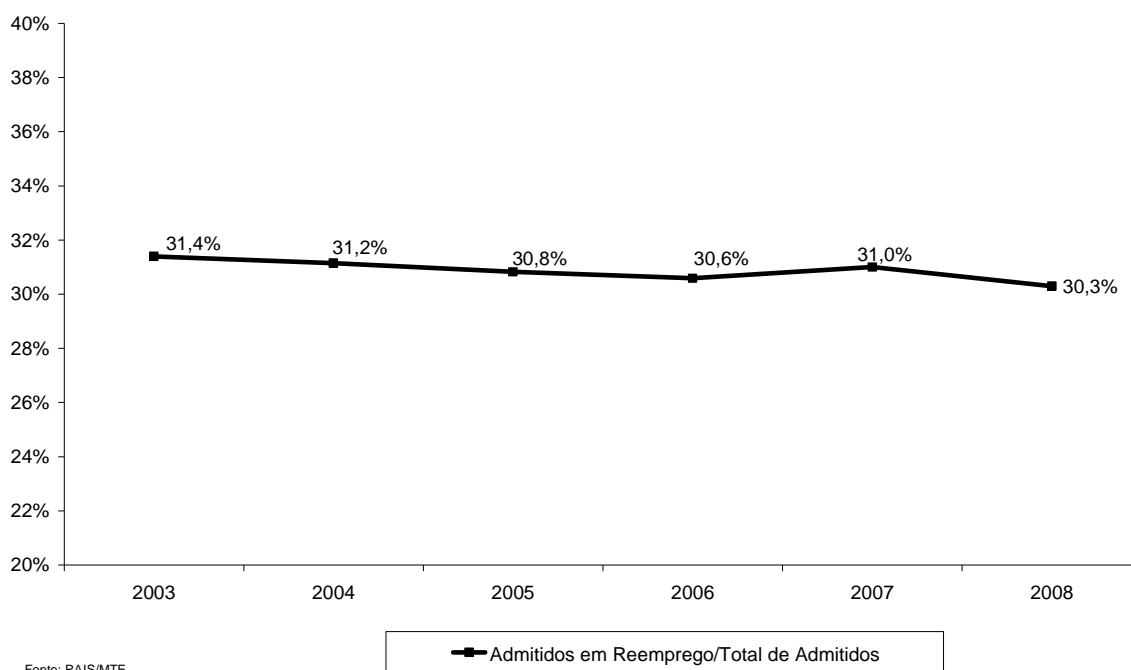
Tabela 4 - Número total de Admissões em Reemprego de Jovens entre 16 e 24 anos - 2003 a 2008

2003	2004	2005	2006	2007	2008
3.080.490	3.519.058	3.753.607	3.925.046	4.445.770	5.046.840

Fonte: RAIS/MTE

Diferentemente do ocorrido com o primeiro emprego, que apresenta queda significativa, a proporção de jovens admitidos em reemprego sobre o total de admissões tem uma redução contida entre 2003 e 2008 – perda de apenas 1,1 ponto percentual de um extremo ao outro, vide gráfico 7.

**Gráfico 7 - Porcentagem do Reemprego nas Admissões Totais
Jovens entre 16 e 24 anos
2003 a 2008**



Outra diferença entre primeiro emprego e reemprego, é que no segundo caso a preponderância dos jovens de sexo masculino têm se mantido resistente. De 2003 a 2008, houve ganho de apenas 1 ponto percentual em favor das jovens de sexo feminino, de acordo com a tabela 5. Ainda assim, conforme exposto por Saboia (2007), uma vez mantido o crescimento da posição feminina no primeiro emprego poderá ser possível acompanhar uma tendência de crescimento da participação da mulher no emprego juvenil.

Tabela 5 - Distribuição do Reemprego de Jovens entre 16 e 24 anos, por sexo - 2003 a 2008

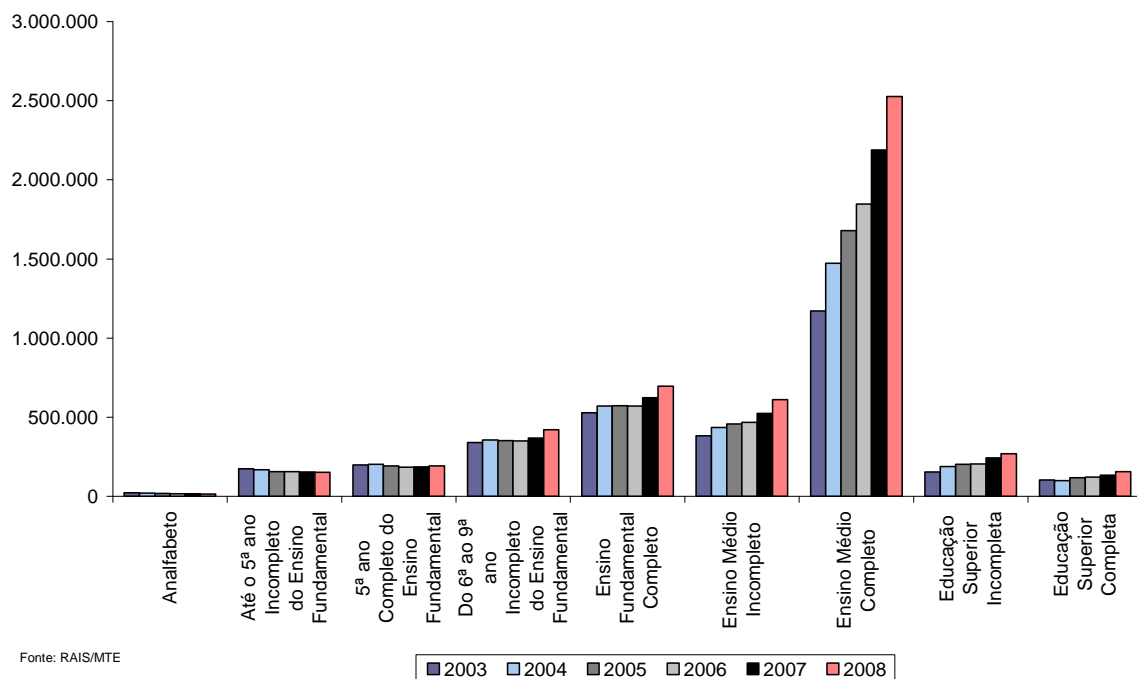
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Masculino	65%	65%	64%	64%	64%	64%
Feminino	35%	35%	36%	36%	36%	36%

Fonte: RAIS/MTE

Assim como no primeiro emprego, o ensino médio completo é a faixa de escolaridade mais comum às admissões de jovens em primeiro emprego, bem como a que tem apresentado taxas de crescimento mais significativas, de acordo com o gráfico 8. DE

2003 a 2008, 46% dos jovens admitidos em reemprego tinham ensino médio completo, enquanto no primeiro emprego, foram 40%. As admissões em reemprego jovens com faixas de escolaridades menores também têm diminuído ao longo do período analisado.

**Gráfico 8 - Admissões de Reemprego por Escolaridade
Jovens entre 16 e 24 anos
2003 a 2008**



Pela tabela 6, nota-se que, em geral, as remunerações médias de reemprego são superiores às verificadas no primeiro emprego, fato que, de acordo com Saboia (2007), está provavelmente associado à maior experiência dos reempregados. A remuneração média dos jovens admitidos em reemprego, R\$ 694,94, é 18% à verificada para o primeiro emprego, R\$ 591,02. Curiosamente, a única faixa de escolaridade em que a remuneração média do reemprego fica abaixo da verificada no primeiro emprego é a de ensino superior completo, ainda que a diferença tenha diminuindo significativamente nos últimos anos de análise. Esse quadro pode estar relacionado a uma rotatividade menor em função da maior escolaridade, cabendo àqueles que encontram dificuldades maiores em se manter empregados, menores salários.

Tabela 6 - Remuneração Média (R\$) de Jovens entre 16 e 24 anos admitidos em Reemprego, por nível de escolaridade - 2003 a 2008

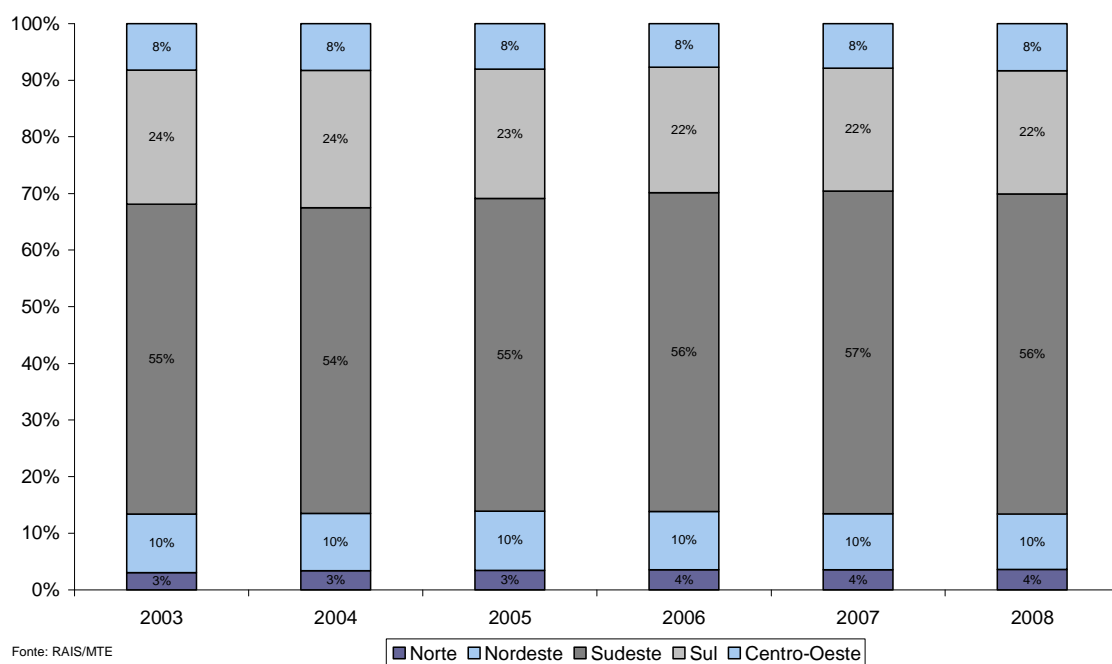
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variação acumulada (%) - 2003 a 2008
Analfabeto	449,21	493,37	512,42	567,50	592,20	593,80	32%
Até o 5ª ano Incompleto do Ensino Fundamental	505,87	512,22	531,86	586,12	611,12	634,69	25%
5ª ano Completo do Ensino Fundamental	529,27	553,41	569,06	608,12	622,58	647,85	22%
Do 6ª ao 9ª ano Incompleto do Ensino Fundamental	528,69	544,71	568,84	598,08	614,28	633,95	20%
Ensino Fundamental Completo	550,62	576,11	588,68	614,87	635,53	643,60	17%
Ensino Médio Incompleto	529,06	548,40	556,05	586,92	602,74	612,33	16%
Ensino Médio Completo	615,20	639,06	641,23	672,76	683,31	687,20	12%
Educação Superior Incompleta	791,30	801,86	817,55	878,26	878,09	891,26	13%
Educação Superior Completa	1089,36	1204,48	1249,47	1298,53	1283,04	1319,07	21%
Total	595,52	620,83	635,87	670,57	684,76	694,94	17%

Valores de 2008, deflacionados pelo INPC/IBGE

Fonte: RAIS/MTE

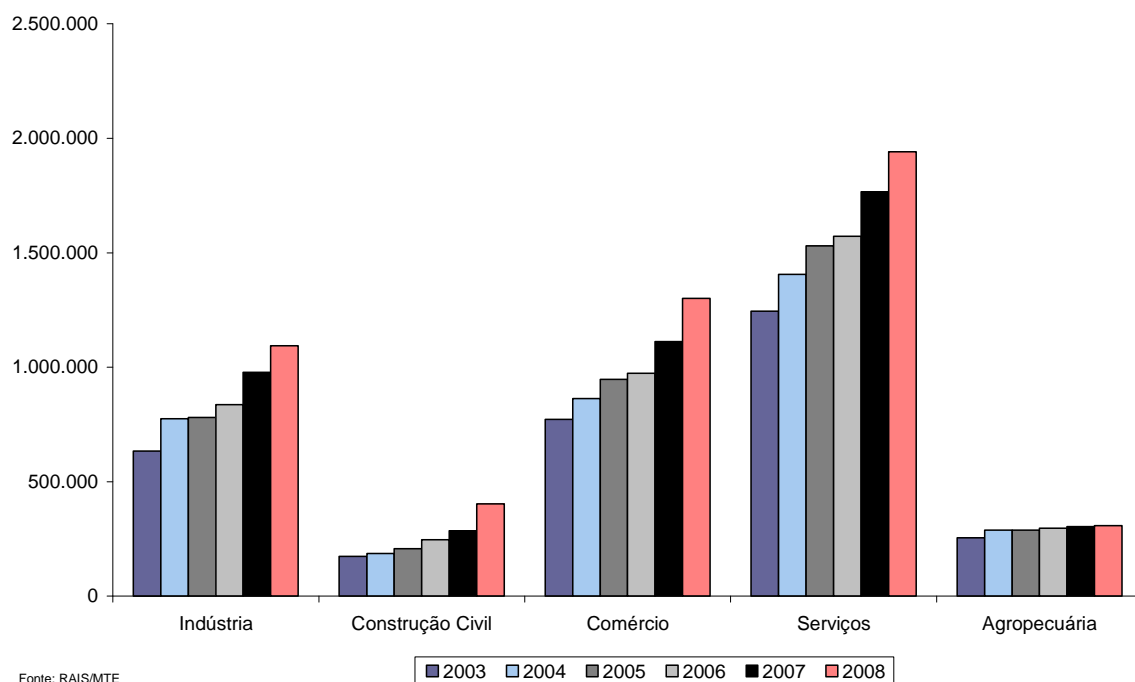
Na análise por regiões, constata-se que a concentração das admissões de reemprego no Sudeste é ainda mais acentuada que no primeiro emprego. De 2003 a 2008, 56% das admissões de reemprego para jovens entre 16 e 24 anos foram realizadas no Sudeste, enquanto que a proporção no primeiro emprego, como informado anteriormente, fora 51%. Tendo em vista o gráfico 9, não houve grandes alterações na distribuição do reemprego de jovens por regiões ao longo do período analisado.

**Gráfico 9 - Admissões de Reemprego por Regiões
Jovens entre 16 e 24 anos
2003 a 2008**



A caracterização do reemprego de jovens entre 16 e 24 anos por setor de atividade, vide gráfico 10, mostra que, assim como verificado pelo primeiro emprego, o setor de Serviços é o que mais absorve mão de obra. Do total de reempregos gerados entre 2003 e 2008, 38% ficaram a cargo de Serviços, seguido, em ordem decrescente, por Comércio (26%), Indústria (22%), Construção Civil (8%) e Agropecuária (6%).

**Gráfico 10 - Admissões de Reemprego por Setor de Atividade
Jovens entre 16 e 24 anos
2003 a 2008**



Nesta seção foi feita uma caracterização da dinâmica do reemprego juvenil a partir de uma perspectiva comparativa com o primeiro emprego. Em termos absolutos, foi mostrado que o total de reempregos equivale a cerca de duas vezes o número de admissões em primeiro emprego. Por sua vez, a proporção do reemprego de jovens sobre o total de admissões da economia, ao contrário do que ocorre com o primeiro emprego, tem se mantido relativamente constante ao longo dos últimos anos. Trata-se de um indicativo da alta rotatividade nesta parcela da população: um crescimento consistente do número de pessoas que, embora possuam no máximo 24 anos, já tenham diferentes experiências de trabalho. Diferentemente do primeiro emprego, as admissões de reemprego têm apresentado uma resistência maior no que se refere à distribuição das contratações por sexo: os jovens de sexo masculino permanecem como maioria na inserção no mercado de trabalho, enquanto a participação das mulheres ganhou apenas 1 ponto percentual entre 2003 e 2008.

Assim como no primeiro emprego, o ensino médio completo é a faixa de escolaridade mais comum às admissões de jovens em primeiro emprego, o Sudeste concentra grande maioria das contratações, e, por fim, o setor de Serviços é o que mais absorve mão de obra juvenil.

Conclusão

A compreensão dos aspectos que determinam a dinâmica do emprego juvenil, caracterizada não obstante por elevadas taxas de desocupação, mas também pela precarização de grande parte dos postos de trabalho, impõe-se como condição *sine qua non* para a consolidação do combate às desigualdades sociais no Brasil. Entre os fatores aqui listados que contribuem para taxas de desemprego mais altas apresentam-se a condição de vulnerabilidade do emprego juvenil diante de choques de atividade econômica, pela falta de experiência e pela implicação de demissões menos onerosas; a predileção por parte das empresas por trabalhadores adultos devido a hábitos laborais mais sedimentados; eventuais desalinhos entre o sistema de educação e as exigências do mercado de trabalho; e o prematuro abandono escolar diante da necessidade de complementação da renda familiar.

Ao longo do período aqui analisado, as políticas de emprego juvenil no país foram coerentes ao priorizarem o acesso de jovens de baixa renda e qualificação limitada, mas pecaram pelo diagnóstico equivocado de que a principal barreira para a inserção laboral seja fundamentalmente a ausência de uma experiência anterior de trabalho. Naturalmente trata-se de um incontestável bloqueio, cujas eventuais alternativas, no entanto, não se fazem suficientes.

Por meio de revisão literária e análise do reemprego, este trabalho sugere que a elevada rotatividade do emprego juvenil contraria o senso comum de que suas altas taxas de

desocupação decorram fundamentalmente da dificuldade de inserção no mercado de trabalho – quando, de fato, resultam da dificuldade em se manter empregado.

Além disso, o estímulo às contratações dos jovens por meio de subvenção econômica, principal diretriz do PNPE, suscita uma série de críticas. O risco consiste em desonerar contratações que, por natureza, implicam em custos mais baixos. Os trabalhadores mais jovens são aqueles cujos salários são menores e cuja demissão é menos dispendiosa, devido às menores indenizações por tempo de emprego. Assim, em vários casos, estes incentivos acabam sendo pouco atrativos para as empresas contratarem jovens, ou quando elas o fazem, simplesmente utilizam o subsídio para uma contratação que seria feita de qualquer forma. Neste sentido, o Projovem, programa que sucede o PNPE, apresenta certos avanços, uma vez que não subvenciona contratações e têm seu foco voltado à qualificação dos jovens.

A dicotomia entre trabalho e escola impõe às políticas públicas a necessidade de se considerar que os jovens inseridos ainda cedo no mercado de trabalho possuem um acúmulo de experiência limitado, pois o processo constante de evolução de tecnológica tende a suprimir parte dessas tarefas. Neste sentido, haverá sempre o apelo pela precarização do emprego de forma a contribuir para perduração das distorções sociais.

As políticas de emprego presumem ainda que o desemprego ocorra concomitante à existência de vagas, e, de tal maneira, agem no sentido de ajustar a oferta e a demanda por mão de obra. Na ausência de vagas, sua eficácia estaria limitada e a restrição relevante seria o crescimento econômico. Em se tratando especialmente dos jovens, o momento atual de perspectivas favoráveis para a economia brasileira suscita a necessidade de políticas que favoreçam a educação básica e programas de formação profissional, bem como garantias de um ciclo duradouro de crescimento, tendo em vista que a inserção desta faixa etária no mercado de trabalho está condicionada a períodos de crescimento econômico sustentado.

Referências Bibliográficas

- AQUINO, L; CASTRO, J.A. *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n.1335).
- AZEREDO, B; RAMOS, C.A. Políticas Públicas de Emprego: Experiências e Desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, n. 12, p. 91-114, 1995.
- BASTOS, R.L.A. *A experiência do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens no âmbito do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: FEE, 2009. (Texto para Discussão, n. 51).
- BARROS, R. P.; CAMARGO, J. M; MENDONÇA, R. “A Estrutura do Desemprego no Brasil”, Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, n. 478).
- CLARK, K. B; SUMMERS, L. H. “*The Dynamics of Youth Unemployment*”, in Richard Freeman and David Wise, eds. *The Youth Labor Market Problem: It’s Nature, Causes and Consequences*, p. 199-235, Chicago: University of Chicago Press, 1982.
- DEDECCA, C.S.; BARBOSA DE FREITAS, A.; MORETTO, A. *Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: tendências e particularidades*, [S.l:s.n], 2006.
- DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M.A. de (Org.) *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: Unicamp-IE, 1998.
- DI GIOVANNI, G.; PRONI, M.W. Economia e Proteção Social: textos para estudo dirigido. *Metamorfose do Estado, proteção social e cidadania*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, p 161-178, 2006.
- DRAIBE, S.M. *O Welfare State no Brasil, características e perspectivas*. IN: Revista da ANPOCS, n. 12, 1988.
- FIORI, J.L. *Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal*. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 1990. (Texto para discussão, n.234).
- FLEURY, S. *Em busca de uma teoria do Welfare State*. IN: Estado sem cidadãos. Rio de Janeiro, Fiocruz, p.101-118, 1994.
- FLORI, P.M. *Desemprego de jovens no Brasil*. I Congresso Nacional da Associação Latino Americana de População. Caxambu, setembro, 2004.
- HOBSBAWN, E. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HÖFLING, E.M. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. Cadernos Cedes, ano XXI, n.55, p. 30-41, 2001

IE-CESIT-UNICAMP. O sistema público de emprego no Brasil: Quadro geral e principais desafios. In: CONGRESSO NACIONAL, 2., São Paulo, 2005. *Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São Paulo: MTE, Codefat, FONSET, 2005.

KORENMAN, S.; NEUMARK, D. “Cohort crowding and youth labor markets: a cross-national analysis”, NBER Working Paper, 6031, maio, 1997.

LASSIBILLE, G; GÓMEZ, L. N.; RAMOS, I. A.; SÁNCHEZ, C. O. “Youth transition from school to work in Spain”, *Economic of Education Review*, vol. 20, p. 139-149, 2001.

LAVINAS, L. Economia e Proteção Social: textos para estudo dirigido. *A estrutura de financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, p 249-274, 2006.

LEIGHTON, L.; MINCER, J. “Labor Turnover and Youth Unemployment”, NBER Working Paper, 378, agosto, 1979.

LOUREIRO, R.; NICOLL, M. Economia e Proteção Social: textos para estudo dirigido. *As políticas de emprego no contexto do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no Brasil: trajetória recente*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, p 315-336, 2006.

MADEIRA, F.R. A improvisação na concepção de programas sociais. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, vol.2, n.18, p. 78-94, 2004.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo, considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v.18, n.2, p. 3-16, 2004.

_____. Economia e Proteção Social: textos para estudo dirigido. *Transformações Contemporâneas no emprego*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, p 57-74, 2006.

RAMOS, C. *Políticas de geração de emprego e renda: Justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira*. Brasília, universidade de Brasília, 2003. (Texto, n.277)

RIBEIRO, R., JULIANO, A. *Desemprego juvenil e impactos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego*. Econômica. Rio de Janeiro: UFF, v. 7, n.1, p. 47-76, 2005.

SABOIA, J. *Caracterização das Admissões na Indústria*. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) – Departamento Nacional. Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, N. D. V. “Jovens brasileiros: o conflito entre estudo e trabalho e a crise de desemprego”, Piracicaba. Tese (Doutorado) ESALQ/USP, 2001.

TOKARSI, M. *Fim Melancólico*. Correio Braziliense. Extraído de http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=1919 . Acessado: 31 jul. 2010.

WERNECK VIANNA, M.L. *A americanização (perversa) da Seguridade Social Brasileira*. 2. Rio de Janeiro, Ed. Renavan, UCAM, IUPERJ, 2000.